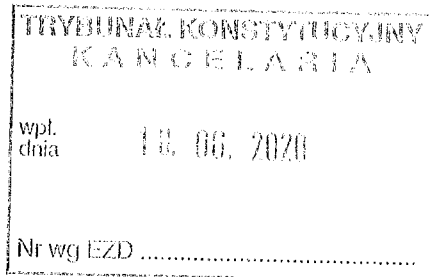




Warszawa, 18 czerwca 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 65/19
BAS-WAKU-2053/19



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej G M z 1 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 65/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Występująca ze skargą konstytucyjną G M (dalej: skarżąca) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2399; dalej: u.o.d.g.). Przepis ten stanowi: „Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: [...] pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1”.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącej

Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącej.

G M była zatrudniona na stanowisku w M (obecnie M). Jako pracownik administracji rządowej była członkiem korpusu służby cywilnej, który nie jest urzędnikiem służby cywilnej. W maju 2014 r. podjęła na własny rachunek działalność gospodarczą pod firmą P W marcu 2015 r. podała ten fakt w oświadczeniu majątkowym złożonym na podstawie przepisów u.o.d.g.

Pismem z maja 2015 r. Dyrektor Generalna we wspomnianym wcześniej ministerstwie wezwała skarżącą do podania do czerwca 2015 r. daty zakończenia prowadzonej działalności gospodarczej, która to działalność została uznana za niezgodną z zakazem wyrażonym w art. 4 pkt 6 u.o.d.g.

Skarżąca w wyznaczonym terminie nie zaprzestała działalności gospodarczej, złożyła natomiast wyraźne oświadczenie, że nie zamierza tego uczynić, ponieważ w jej ocenie nie jest ona objęta wspomnianym zakazem. Wobec tego w czerwcu 2015 r. rozwiązano z nią stosunek pracy.

Skarżąca złożyła odwołanie do sądu pracy. Sąd Rejonowy W
wyrokiem z kwietnia 2016 r. (sygn. akt) oddalił jej
powództwo o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez
pracy. Skarżąca złożyła od tego wyroku apelację, którą Sąd Okręgowy w W
oddalił wyrokiem z listopada 2016 r. (sygn. akt). Od tego orzeczenia
skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy
postanowieniem z lutego 2018 r. (sygn. akt) odmówił przyjęcia skargi
do rozpoznania.

W związku z tym, że na opisane wyżej postanowienie z lutego 2018 r. nie
przysługiwało zażalenie lub inne środki odwoławcze zakończyło ono postępowanie
w sprawie skarżącej.

III. Analiza formalnoprawna

1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się
konsekwentnie, że rozpoznając sprawę, na każdym etapie postępowania powinno
się badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku,
skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok
TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r.,
sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r.,
sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r.,
sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r.,
sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Pogląd ten ukształtował się
w okresie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale
Konstytucyjnej (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ale Trybunał zajął analogiczne
stanowisko również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji
i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r.
poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

Z powołanych wcześniej orzeczeń wynika również, że składu wyznaczonego
do rozpoznania sprawy co do meritum nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu
Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie
art. 61 ust. 2 ustawy o TK. Potwierdza to wydany w pełnym składzie wyrok
TK z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16).

2. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Jeżeli choćby jeden ze wskazanych w tym przepisie warunków nie jest spełniony, to występuje ujemna przesłanka procesowa. Zachodzi zatem sytuacja, w której wydanie wyroku (orzeczenia co do meritum) przez TK jest niedopuszczalne, co powoduje to konieczność umorzenia postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 2 pkt 2 ustawy o TK.

Należy podzielić wyrażony w literaturze pogląd, zgodnie z którym „jeśli Trybunał stwierdzi dopiero na etapie merytorycznego jej rozpoznania (tj. po nadaniu jej dalszego biegu), że skarga została złożona po terminie, to wtedy wyda – na posiedzeniu niejawnym lub na rozprawie – postanowienie o umorzeniu postępowania (art. 104 ust. 1 i 2 ustawy o TK)” (M. Kućka, *Termin wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego” 2014, nr 1-2 (7-8), s. 96, http://trybunal.gov.pl/uploads/media/ZSK_7-8_2014.pdf; dostęp: 24 stycznia 2020 r.). Chociaż wyrażony on został na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów dotyczących postępowania przed TK, to jednak w istotnym dla niniejszych rozważań zakresie nie doszło do znaczących zmian stanu prawnego w związku z wejściem w życie nowych regulacji proceduralnych w 2016 r. Zresztą sam Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności” (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

3. W sprawie skargi konstytucyjnej G. M nie budzi wątpliwości spełnienie wymogu wyczerpania drogi prawnej. Problem pojawia się przy ocenie, czy skarga złożona została z zachowaniem ustawowego terminu do jej wniesienia. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK termin ten ma charakter materialnoprawny i „wyznacza czasowe granice dla podjęcia przez skarżącego obrony przysługującym mu praw i wolności konstytucyjnych, a jego niedochowanie przesądza o konieczności odmowy nadania skardze biegu” (zob. L. Bosek, W. Wild, *Przesłanki przedmiotowe kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargowym* [w:] *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015, s. 127 i powołane tam orzecznictwo TK).

Dla oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej G. M istotne jest w pierwszej kolejności ustalenie, że postępowanie w jej sprawie toczyło się w trybie określonym w kodeksie postępowania cywilnego, ponieważ normuje on postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa pracy (art. 1 k.p.c.). W opracowaniach dotyczących skargi konstytucyjnej stwierdza się w tym kontekście, że: „w postępowaniach karnym i cywilnym kasacja ma charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia, w związku z czym tok instancji zostaje wyczerpany z chwilą uprawomocnienia się wyroku sądu II instancji. Od daty doręczenia tego orzeczenia rozpoczyna się bieg trzymiesięcznego terminu na wniesienie skargi konstytucyjnej. Ewentualne złożenie kasacji (równoczesne, wcześniejsze lub późniejsze) nie ma znaczenia dla biegu wzmiankowanego terminu”, dodając, że w tym zakresie: „sytuacja skarżącego nie ulegnie natomiast jakimkolwiek zmianom, jeżeli SN nie przyjmie kasacji do rozpoznania” (A. Biłgorajski, *Skarga konstytucyjna*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 4/(133), <https://www.edukacjaprawnicza.pl/skarga-konstytucyjna/> - 24.01.2020).

Również Trybunał Konstytucyjny pod rządami obowiązującej ustawy o TK przyjmował analogiczne założenia odnośnie do początku biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, w szczególności w sytuacji, gdy wniesienie skargi konstytucyjnej powiązane jest z indywidualną sprawą sądową rozpatrywaną w procedurze cywilnej. W uzasadnieniu postanowienia TK z 2 listopada 2018 r. (sygn. akt 34/18) stwierdzono bowiem, że: „Podstawy wniesienia skargi konstytucyjnej aktualizują się już wówczas, gdy orzeczenie stanie się prawomocne, a skarżący nie jest zobowiązany do poszukiwania ochrony swoich praw przy użyciu innych środków (por. wyrok TK z 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69)”. Data doręczenia prawomocnego orzeczenia wyznacza w konsekwencji początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej. Nie ulega wątpliwości, że w toku np. postępowania cywilnego może zapaść wiele rozstrzygnięć o różnym charakterze. Dlatego też należy podkreślić, że walor prawomocności, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, odnosi się do wydanego na podstawie zaskarżonej normy orzeczenia, z którym skarżący wiąże naruszenie swoich praw. Jeżeli to orzeczenie stało się prawomocne, nie jest konieczne uruchamianie procedur o charakterze nadzwyczajnym, nawet jeżeli mogą one doprowadzić do uchylecia lub zmiany prawomocnego rozstrzygnięcia. Wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie stoi tym samym na przeszkodzie

równoległemu wniesieniu skargi konstytucyjnej; w takiej sytuacji Trybunał zawiesza postępowanie w sprawie rozpoznania skargi konstytucyjnej do czasu zakończenia postępowania nadzwyczajnego (zob. np. postanowienie TK z 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt Ts 226/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 250). Ukształtowanie skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym jako środka nadzwyczajnego przysługującego od prawomocnych orzeczeń, które podlegały już kontroli w dwuinstancyjnym postępowaniu, stanowi wybór ustawodawcy, niepodlegający kognicji Trybunału (zob. wyrok TK z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44). Przesądza on jednocześnie o tym, że jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest norma, na podstawie której zostało wydane orzeczenie merytoryczne, termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg wraz z doręczeniem skarżącemu prawomocnego orzeczenia wydanego przez sąd odwoławczy, a wniesienie skargi kasacyjnej pozostaje prawnie irrelevantne dla jego biegu (zob. np. postanowienia TK z 16 maja 2011 r. i 28 lipca 2011 r., Ts 240/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 325 i 326). Natomiast rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie skargi kasacyjnej (postanowienie wydane w ramach tzw. przedsądu kasacyjnego albo wyrok w przedmiocie skargi kasacyjnej) może stanowić ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK, z tym skutkiem, że od daty jego doręczenia biegnie termin do wniesienia skargi konstytucyjnej tylko wówczas, gdy skarżący domaga się zbadania zgodności z Konstytucją norm dotyczących tego etapu postępowania (zob. np. wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101). Podjęcie przez skarżącego kroków zmierzających do pozbawienia orzeczenia sądu drugiej instancji waloru ostateczności przez wniesienie skargi kasacyjnej od tego rozstrzygnięcia (której Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania merytorycznego) nie wpłynęło już na bieg trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi konstytucyjnej”. Analogiczne stwierdzenia zawiera uzasadnienie postanowienia TK z 17 października 2018 r. (sygn. akt Ts 143/17), gdzie wyraźnie podkreślono, że: „skarżąca błędnie wiąże rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej z doręczeniem postanowienia Sądu Najwyższego [...] o odmowie przyjęcia skargi [kasacyjnej]”.

4. Powyższe ustalenia w zestawieniu z opisanym wcześniej w punkcie II przebiegiem postępowania w sprawie sądowej, która doprowadziła do złożenia przez G. M skargi konstytucyjnej, prowadzą do jednoznacznego wniosku,

że prawomocnym orzeczeniem o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącej, wskazanych w skardze konstytucyjnej (tj. wolności działalności gospodarczej), był wyrok Sądu Okręgowego w W z listopada 2016 r. W skardze nie podniesiono bowiem zarzutów dotyczących zgodności z Konstytucją przepisów regulujących etap postępowania kasacyjnego przed Sądem Najwyższym. Dlatego przyjąć należy, że termin do wniesienia skargi konstytucyjnej rozpoczął swój bieg w dniu doręczenia skarżącej tego wyroku, a nie z dniem doręczenia jej postanowienia Sądu Najwyższego dotyczącego odmowy przyjęcia do rozpatrzenia skargi kasacyjnej.

5. W skardze konstytucyjnej G. M nie podano dokładnej informacji o dacie doręczenia skarżącej wyroku Sądu Okręgowego w W z listopada 2016 r. (wraz z uzasadnieniem) wydanego w wyniku złożonej przez nią apelacji.

Jednak jest oczywiste, że musiało to nastąpić pomiędzy listopada 2016 r. a lutego 2018 r. Ponieważ zgodnie z art. 398⁵ § 1 k.p.c. skargę kasacyjną wnosi się w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej, przyjąć należy, że skuteczne doręczenie nastąpiło po listopada 2016 r., tj. po dacie wydania wyroku przez Sąd Okręgowy. Ponieważ skargi kasacyjnej G. M nie odrzucono, jako wniesionej po upływie terminu albo z innych przyczyn niedopuszczalnej (art. 398⁶ § 2 k.p.c.), założyć należy, że doszło do skutecznego doręczenia skarżącej wspomnianego wyroku, a skarga kasacyjna wniesiona została w okresie dwóch miesięcy od daty doręczenia.

Najistotniejsze jest jednak stwierdzenie, że doręczenie skarżącej wspomnianego wcześniej wyroku Sądu Okręgowego musiało nastąpić z pewnością przed datą podjęcia przed Sądem Najwyższym postanowienia w przedmiocie przyjęcia kasacji do rozpatrzenia. Pomijając tu ocenę czasu trwania postępowania kasacyjnego w sprawie skarżącej, to oczywiste jest, że Sąd Najwyższy nie mógł orzec o przyjęciu do rozpatrzenia kasacji, która w dacie wydania postanowienia nie została jeszcze złożona. Tak więc nawet, gdyby zupełnie teoretycznie (tj. pomijając procedurę, która zaczyna się po złożeniu skargi kasacyjnej) przyjąć, że skarga kasacyjna zostałaby złożona w dniu lutego 2018 r. i byłby to dzień doręczenia skarżącej wyroku Sądu Okręgowego w W (a więc początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej) i tak nie ma możliwości, aby nie upłynął trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarga ta została bowiem

wniesiona 1 czerwca 2018 r., a więc z pewnością po upływie więcej niż 3 miesiące od lutego 2018 r.

Naturalnie z uwagi na wymóg zbadania przez Trybunał wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 69 ust. 1 ustawy o TK) wymagane byłoby ustalenie dokładnej daty doręczenia skarżącej wyroku Sądu Okręgowego w W z listopada 2016 r. W tym celu można zwrócić się do tego sądu, który ma ustawowy obowiązek udzielać Trybunałowi informacji niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 71 ust. 1 ustawy o TK).

Informacja taka będzie jednak miała tylko „porządkowe” znaczenie, pozwoli na ustalenie dokładnej skali przekroczenia przez skarżącą terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

6. Wszystkie poczynione wyżej uwagi przemawiają za przyjęciem, iż skarga konstytucyjna G. M złożona została po upływie terminu do jej wniesienia określonego w art. 77 ust. 1 ustawy o TK, a zatem postępowanie w sprawie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek